



---

<sup>b</sup>  
**UNIVERSITÄT  
BERN**

Wirtschafts- und  
Sozialwissenschaftliche Fakultät

Departement  
Sozialwissenschaften

**Institut für Politikwissenschaft**

# **Der Einfluss der Bundesversammlung auf die Gesetzgebung unter besonderer Berücksich- tigung der Parlamentarischen Initiative**

Projektleitung: Prof. Dr. Adrian Vatter

Projektbearbeitung: Rolf Wirz, M.A.

Studienbericht erstellt mit finanzieller Unterstützung durch die  
Parlamentsdienste der Bundesversammlung

Bern, 28. Mai 2015

## **Inhaltsverzeichnis**

1. Einleitung.....	1
2. Forschungsstand .....	2
3. Datengrundlagen .....	4
4. Veränderungen von Erlassentwürfen des Bundesrats durch die Bundesversammlung .	5
4.1. Deskriptive Befunde .....	5
4.2. Analyse: Erklärungsfaktoren für die Unterschiede in der Veränderungsquote .....	11
5. Eigene Gesetzgebungstätigkeit der Bundesversammlung: die Parlamentarische Initiative .....	16
5.1. Deskriptive Befunde .....	16
5.2. Analyse: Erklärungsfaktoren für den Erfolg und Misserfolg von Parlamentarischen Initiativen.....	24
6. Zusammenfassung und Fazit.....	29

## 1. Einleitung

Die vorliegende Studie präsentiert die Ergebnisse des Forschungsprojekts „Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung der Parlamentarischen Initiative“, welches vom Institut für Politikwissenschaft der Universität Bern zwischen Oktober 2014 und Mai 2015 durchgeführt wurde. Der Bericht wurde erstellt mit der finanziellen Unterstützung der Parlamentsdienste, Parlamentsbibliothek, Zentrum für Parlamentsgeschichte und Parlamentarismus in Bern, welche uns freundlicherweise auch den Datenzugang ermöglicht hat.

Gemäss dem klassischen Postulat der Gewaltenteilung ist das Parlament als Legislative für die Gesetzgebung zuständig. Dass die Bundesversammlung diese Aufgabe nicht allein wahrnehmen kann, ist offensichtlich und wurde in der Literatur zum schweizerischen Parlament regelmässig diskutiert (vgl. dazu etwa Graf 1991a, 2007; Müller 2007; Vallender 2002; Vatter 2014; von Wyss 2002). Entsprechend ist es von besonderem demokratietheoretischem und praktischem Interesse, ob sich das Parlament massgeblich in die Gesetzgebung einbringt oder ob es sich um ein Gremium handelt, welches die von Regierung und Verwaltung formulierten Gesetze ohne Änderungen ratifiziert.

Um die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung zu untersuchen, wurde zunächst eine Bestandsaufnahme aller Bundesratsvorlagen vorgenommen, welche im Zeitraum 2006-2014 von den eidgenössischen Räten erledigt wurden. Das zentrale Interesse gilt dabei dem Anteil der durch das Parlament veränderten Erlassentwürfe. Darüber hinaus wurden alle Parlamentarischen Initiativen erfasst, welche im selben Zeitraum eingereicht wurden. Damit soll die Nutzung des stärksten Instruments, welches den Mitgliedern der eidgenössischen Räte zur Verfügung steht, genauer beleuchtet werden.

## 2. Forschungsstand

Während das Parlament lange Zeit als relativ schwach galt, weisen empirische Studien aus den 1980er und 1990er Jahren darauf hin, dass das Bundesparlament den Gesetzgebungsprozess in den letzten Jahrzehnten massgeblich in seinem Sinne mitgestaltet hat, im Konfliktfall die inhaltliche und politische Führung in der Gesetzgebung übernimmt und insgesamt als aktives Gesetzgebungsorgan betrachtet werden kann (Jegher 1999; Jegher et al. 1996; Zehnder 1988). Eine Untersuchung von Schwarz et al. (2011) bestätigt diese Sichtweise und kommt zum Befund, dass das Parlament in den Jahren von 1996 bis 2005 rund 44 Prozent der Regierungsvorlagen abgeändert hat. Dieser Wert entspricht in etwa den Veränderungsraten zu Beginn der 1990er Jahre, liegt jedoch höher als in den 1970er Jahren (vgl. Tabelle 1).

**Tabelle 1: Anteil der vom Parlament veränderten Bundesratsvorlagen (1971-2005)**

	1971-1975	1991-1995	1996-2005
Unveränderte Vorlagen	203 (65,1%)	278 (56,7%)	249 (56,3%)
Durch das Parlament veränderte Vorlagen	109 (34,9%)	212 (43,3%)	193 (43,7%)
Total Anzahl Regierungsvorlagen (100%)	312	490	442

Quellen: Zehnder (1988), Jegher (1999), Jegher et al. (1996), Schwarz et al. (2011).

Diese Zahlen weisen insgesamt auf eine massgebliche Gesetzgebungskapazität des Parlaments hin und machen deutlich, dass die Aktivität des Parlaments in den letzten Legislaturperioden nicht abgenommen hat, sondern eher noch gestiegen ist (Burri 2007; Golder et al. 2011; Linder et al. 2009; Rhinow/Graf 2011). Der erhöhte Einfluss wird dabei einerseits auf die Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen zurückgeführt, andererseits auf die Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe, was zu einer Stärkung der parlamentarischen Informations- und Initiativkompetenzen geführt hat (Lüthi 1997, 2006). Begünstigend wirken sich zudem auch die je nach Vorlage wenig voraussehbaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament und die Spaltung innerhalb des bürgerlichen Lagers aus. Allerdings gilt es zu beachten, dass der Einfluss des Parla-

ments nach wie vor beschränkt ist (Jegher 1999; Lüthi 2014). Dies wiederum hängt einerseits mit der erläuterten geringen Ressourcenausstattung des schweizerischen Parlaments zusammen (Kriesi 2001). Andererseits hat auch die zunehmende Internationalisierung der Rechtssetzung die Gesetzgebungsfunktion des Parlaments beeinträchtigt, da damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat gewachsen ist (Linder et al. 2009; Linder 2014; Sciarini et al. 2002).

Insgesamt zeigt sich, dass das Parlament trotz gestiegener Geschäftslast stärker in die Gesetzgebung eingreift als vor vierzig Jahren und sich seit der Parlamentsreform Anfang der 1990er Jahre vermehrt gegenüber Bundesrat und Verwaltung durchzusetzen weiss sowie auch in einzelnen Fällen die Führungsrolle übernimmt. Dabei handelt es sich vor allem um wichtige Referendumsvorlagen aus der Finanz-, Wirtschafts- und Sozialpolitik, während einfache Bundesbeschlüsse meist ohne Korrekturen die Parlamentshürde überspringen. Im Bereich der Aussenpolitik, so etwa bei den Staatsverträgen, ist die Veränderungsrate zwar geringer als in den oben genannten Themenbereichen, hat aber in jüngerer Zeit auch zugenommen. Die geringe Ressourcenausstattung des Parlaments, die Internationalisierung der Rechtssetzung und damit die gestiegene Bedeutung der Aussenpolitik sorgen allerdings dafür, dass Regierung und Verwaltung bei der Gesetzgebung nach wie vor eine bedeutsame Rolle spielen, auch wenn insbesondere die Entwicklung im nationalen Recht auf eine Stärkung der Legislative hinweist.

Auch was die eigene Initiativtätigkeit betrifft, zeigt das Parlament in den letzten 20 Jahren deutlich mehr Aktivität. Der Ausbau der parlamentarischen Initiativrechte seit Beginn der 1990er Jahre hat zu einer offensichtlichen Stärkung der Legislative in der Auslösungsphase geführt (Lüthi 2014). Das stärkste Instrument, die Parlamentarische Initiative, wurde bis Anfang der 1990er Jahre eher selten ergriffen und ihr damaliger Anteil an den durch parlamentarische Kommissionen ausgearbeiteten Erlassentwürfen betrug nur rund fünf Prozent. Heute gehen hingegen bereits 20 bis 30 Prozent der Gesetzesänderungen auf eine Parlamentarische Initiative zurück (Burri 2007; Graf 1991; Jegher et al. 1996; Lüthi 2014). Dieses Instrument kann für das Parlament auch ein wichtiges Verhandlungspfund darstellen, wenn der Bundesrat von sich aus nicht aktiv wird.

### 3. Datengrundlagen

Für die Auswertungen zu den Bundesratsvorlagen wurden alle vom Bundesrat stammenden Geschäfte erhoben, welche im Zeitraum 2006-2014 – das heisst, von der Frühlingsession 2006 bis zur Wintersession 2014 – im Parlament erledigt wurden. Dabei konnte auf eine Zusammenstellung der Parlamentsdienste zurückgegriffen werden, welche von uns mit Hilfe der Geschäftsdatenbank Curia Vista ergänzt und ausgebaut wurde.

Bei Bundesratsgeschäften, die mehrere Erlassentwürfe (Teilvorlagen) umfassen, wird jeder Entwurf einzeln betrachtet, da jeder Erlassentwurf, zumindest theoretisch, unabhängig von den anderen Entwürfen desselben Geschäfts durch das Parlament verändert – oder nicht verändert – werden kann. Eine Vorlage gilt dann als vom Parlament verändert, wenn sie im Laufe der Beratung zumindest einmal in einem der beiden Räte abweichend vom Entwurf des Bundesrats beschlossen wird – unabhängig davon, ob der am Ende verabschiedete Erlass vom ursprünglichen Bundesratsentwurf abweicht oder nicht. Dies entspricht der Messung früherer Studien (z.B. Jegher et al. 1996: 11) und erlaubt damit die intertemporale Vergleichbarkeit unserer Befunde.

Nicht in die Untersuchung einbezogen werden Parlamentsentscheide, bei welchen es sich nicht um eine eigentliche Behandlung von Erlassentwürfen handelt, insbesondere Abschreibungen von Geschäften, Kenntnisnahmen von Berichten, Rückweisungen von Geschäften und Begnadigungsgesuche. Erlassentwürfe, welche im Rahmen von Bundesratsgeschäften durch eine Parlamentskommission eingeführt wurden (etwa zum Zweck der Aufteilung eines Geschäfts oder bei Gegenvorschlägen zu Volksinitiativen), werden nicht als separate Erlassentwürfe, sondern als Veränderung des ursprünglichen Entwurfs erfasst.

Für die Auswertungen zu den Parlamentarischen Initiativen wurde ebenfalls auf der Basis einer Zusammenstellung der Parlamentsdienste und durch Ergänzungen unter Rückgriff auf Curia Vista eine Datenbank erstellt, welche alle Parlamentarischen Initiativen umfasst, die im Zeitraum 2006-2014 (Frühlingsession 2006 bis Wintersession 2014) eingereicht wurden.

## 4. Veränderungen von Erlassentwürfen des Bundesrats durch die Bundesversammlung

### 4.1. Deskriptive Befunde

Die Datenbank zu den Bundesratsgeschäften umfasst für den untersuchten Zeitraum 996 Erlassentwürfe. Tabelle 2 liefert einen Überblick über diese nach Veränderungsmerkmalen eingeteilten Entwürfe.

**Tabelle 2: Bundesrätliche Erlassentwürfe 2006-2014 nach Grad der Veränderung**

	Anzahl	Anteil
unveränderte Erlassentwürfe	578	58,0%
veränderte Erlassentwürfe	367	36,8%
abgelehnte Erlassentwürfe	11	1,1%
Erlassentwürfe, auf die nicht eingetreten wurde	40	4,0%
<b>Total</b>	<b>996</b>	<b>100%</b>

Wie Tabelle 2 zu entnehmen ist, wurden mehr als die Hälfte der 996 in die Untersuchung einflussenden Erlassentwürfe des Bundesrats vom Parlament nicht verändert. Der Anteil der unveränderten Entwürfe bewegt sich dabei in demselben Rahmen wie jener, welcher in Studien für die 1990er Jahren eruiert worden war (vgl. Jegher et al. 1996; Schwarz et al. 2011).

Die elf abgelehnten Erlassentwürfe können in drei Kategorien eingeteilt werden:

- Erstens: Volksinitiativen, bei denen sich die beiden Räte nicht auf eine Empfehlung an die Stimmbürgerschaft einigen konnten, was zur Ablehnung des jeweiligen Bundesbeschlusses führte. Es handelt sich dabei um die Abzocker-Initiative (Geschäftsnummer 08.080), zwei Bauspar-Initiativen (09.074) sowie die Initiative für ein Berufsverbot für Pädophile (12.076).
- Zweitens: Entwürfe, die so umstritten waren, dass eine Einigungskonferenz einberufen werden musste, deren Vorschlag dann aber nicht in beiden Räten eine Mehrheit fand. Es sind dies Änderungen des Krankenversicherungsgesetzes

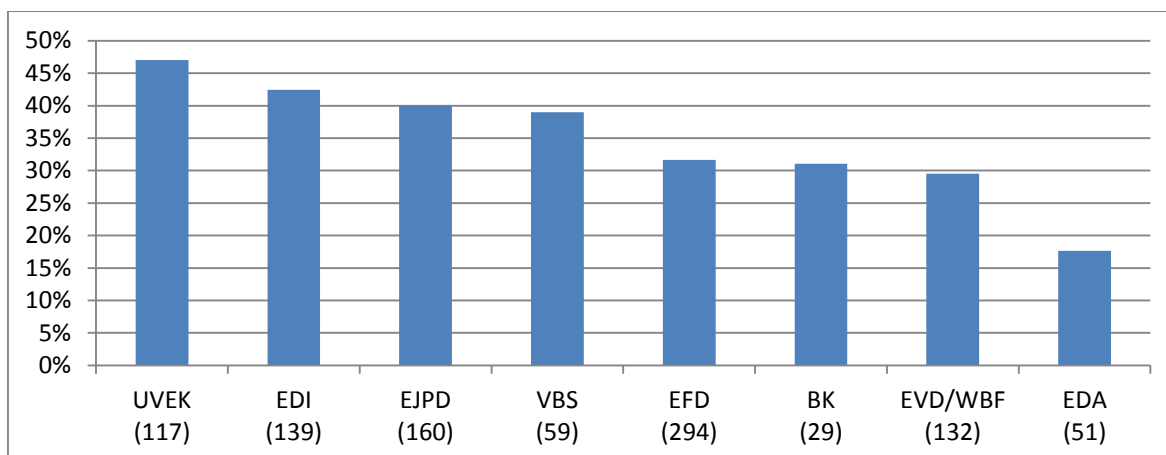
(04.062), des Militärgesetzes (08.027) sowie die versuchte Neuschaffung eines Präventionsgesetzes (09.076). Die ersten beiden Geschäfte wurden im Nationalrat von einer „unheiligen Allianz“ der Polparteien SVP, SP und Grünen abgelehnt. Das Präventionsgesetz wurde im Nationalrat angenommen, erreichte aber im Ständerat das qualifizierte Mehr nicht, welches aufgrund der Ausgabenbremse nötig gewesen wäre.

- Drittens: Entwürfe, die zwar ohne Einigungskonferenz verabschiedet, am Ende aber von einem der beiden Räte abgelehnt wurden. Vom Nationalrat abgelehnt wurden das Bundesgesetz über die Sicherheitsorgane der Transportunternehmen im öffentlichen Verkehr (05.028), die 11. AHV-Revision (1. Teil; 05.093) und Sparmassnahmen im Bereich des KVG (09.053). Auch diese drei Geschäfte scheiterten in der grossen Kammer an einer „unheiligen Allianz“ der Polparteien. Hinzu kommt ein Doppelbesteuerungsabkommen mit Frankreich (13.073), welches der Ständerat ablehnte, nachdem der Nationalrat gar nicht hatte darauf eintreten wollen.

In den folgenden Abschnitten und Abbildungen werden nur noch die unveränderten und die veränderten Vorlagen in die Auswertungen einbezogen, während Vorlagen, die abgelehnt oder auf die nicht eingetreten wurde, nicht mehr berücksichtigt werden.

In Abbildung 1 sind die Geschäfte nach Departementen aufgeschlüsselt. Es zeigt sich, dass der Veränderungsanteil insbesondere bei Geschäften des Aussendepartements, des neuen WBF sowie der Bundeskanzlei besonders gering ist. Hingegen erfahren Vorlagen, die aus dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation stammen, in nahezu der Hälfte der Fälle im parlamentarischen Prozess eine Veränderung.

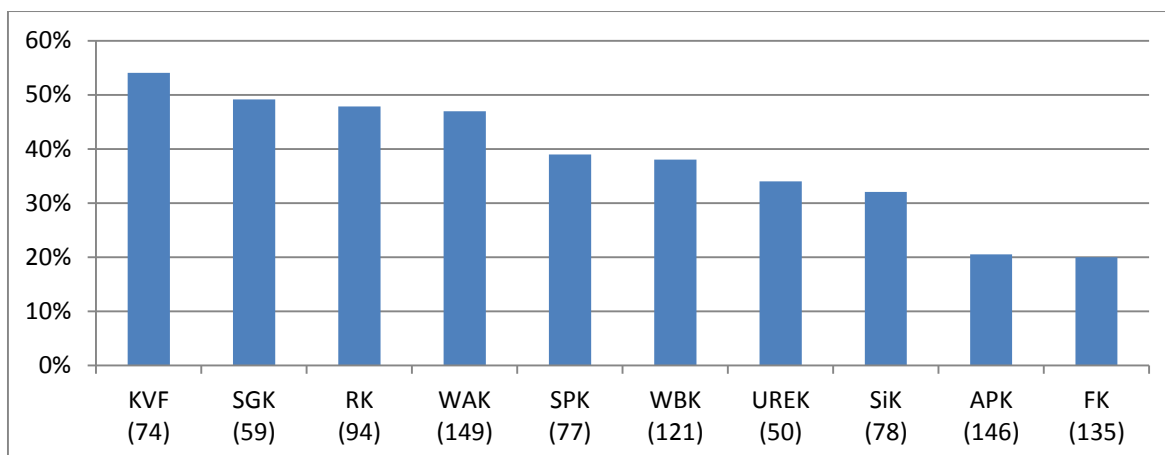




**Abbildung 1: Anteil veränderter Erlassentwürfe des Bundesrats 2006-2014 nach zuständigem Departement**

Anmerkungen: Anzahl Erlassentwürfe in Klammern. UVEK = Eidgenössisches Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation; EDI = Eidgenössisches Departement des Innern; EJPD = Eidgenössisches Justiz- und Polizeidepartement; VBS = Eidgenössisches Departement für Verteidigung, Bevölkerungsschutz und Sport; EFD = Eidgenössisches Finanzdepartement; BK = Bundeskanzlei; EVD/WBF = Eidgenössisches Volkswirtschaftsdepartement (bis 2012) / Eidgenössisches Departement für Wirtschaft, Bildung und Forschung (ab 2013); EDA = Eidgenössisches Departement für auswärtige Angelegenheiten. Bei 32 Entwürfen waren mehrere Departemente gemeinsam zuständig. Diese erscheinen nicht in der Abbildung.

Abbildung 2 zeigt die Verteilung der untersuchten Bundesratsvorlagen auf die vorbereitenden Parlamentskommissionen. Auch hier zeigt sich, dass Geschäfte im Bereich der Ausenpolitik klar unterdurchschnittlich verändert werden. Dagegen greifen die Räte bei Vorlagen, welche den Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen, den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit, den Kommissionen für Rechtsfragen und den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben zugeteilt sind, öfter in die Gesetzgebung ein.



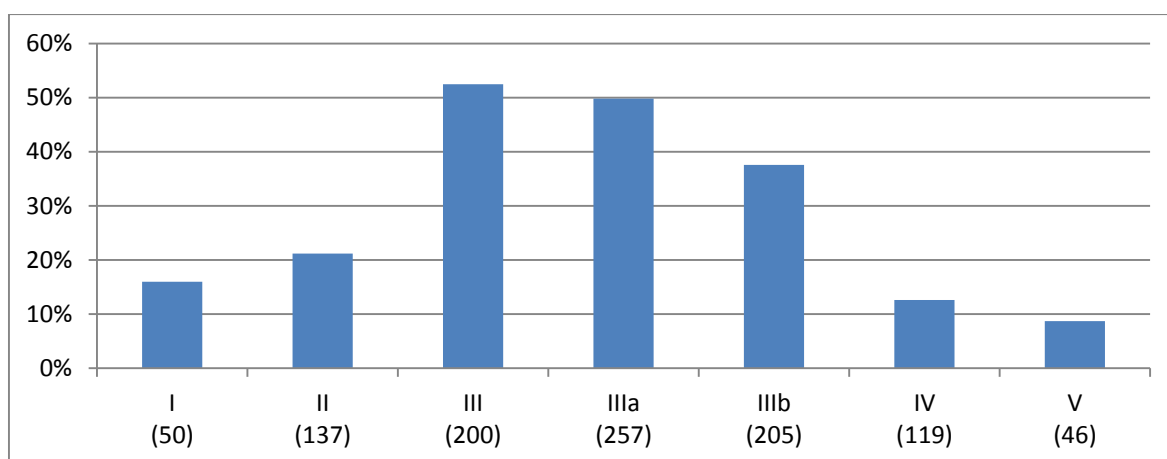
**Abbildung 2: Anteil veränderter Erlassentwürfe des Bundesrats 2006-2014 nach vorbereitenden Kommissionen**

Anmerkungen: Anzahl Erlassentwürfe in Klammern. Bei Entwürfen, welche in den beiden Räten unterschiedlichen Kommissionen zugeteilt waren, wurde die Kommission des jeweiligen Erstrates verwendet. KVF = Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen; SGK = Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit; RK = Kommissionen für Rechtsfragen; WAK = Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben; SPK = Staatspolitische Kommissionen; WBK = Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur; UREK = Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie; SiK = Sicherheitspolitische Kommissionen; APK = Aussenpolitische Kommissionen; FK = Finanzkommissionen. Wegen sehr geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen sind die GPK (Geschäftsprüfungskommissionen), die KöB (Kommissionen für öffentliche Bauten; SR bis 2008, NR bis 2011) sowie Spezialkommissionen.

Um die Bedeutung der Geschäfte annähernd messen zu können, wurde auch die Behandlungskategorie im Nationalrat erfasst. In der Regel werden wichtigere Vorlagen einer höheren Kategorie zugeordnet und folglich ausführlicher debattiert, während weniger wichtige Vorlagen in eine tiefere Kategorie eingeteilt werden und reduziert oder gar nur schriftlich behandelt werden. Abbildung 3 zeigt die Verteilung der untersuchten Geschäfte auf die Behandlungskategorien.

Wie sich zeigt, sind Geschäfte der Kategorie III respektive IIIa und IIIb nicht nur am zahlreichsten, sie werden auch deutlich am häufigsten verändert. Die geringsten Veränderungsrate weisen die höchste sowie die beiden niedrigsten Kategorien auf. Bei der Kategorie I ist dies damit zu erklären, dass praktisch nur Volksinitiativen auf dieser Stufe debattiert werden und dabei das Parlament im Normalfall dem Antrag der Regierung folgt. Die geringe Veränderungsrate bei den Kategorien IV und V könnte zumindest teilweise

darauf zurückzuführen sein, dass diesen Kategorien zugeteilte Geschäfte häufig kaum umstritten sind.



**Abbildung 3: Anteil veränderter Erlassentwürfe des Bundesrats 2006-2014 nach Behandlungskategorie**

Anmerkungen: Anzahl Erlassentwürfe in Klammern. Einige Entwürfe waren mehreren Behandlungskategorien zugeteilt, bei diesen wurde jeweils die höchste Kategorie übernommen. Bei zwei Entwürfen konnte der Geschäftsdatenbank der Bundesversammlung keine Behandlungskategorie entnommen werden, diese erscheinen nicht in der Abbildung. I = Freie Debatte; II = Organisierte Debatte; III = Fraktionsdebatte (bis 2008); IIIa = Fraktionsdebatte (ab 2009); IIIb = Verkürzte Fraktionsdebatte (ab 2009); IV = Kurzdebatte; V = Schriftliches Verfahren.

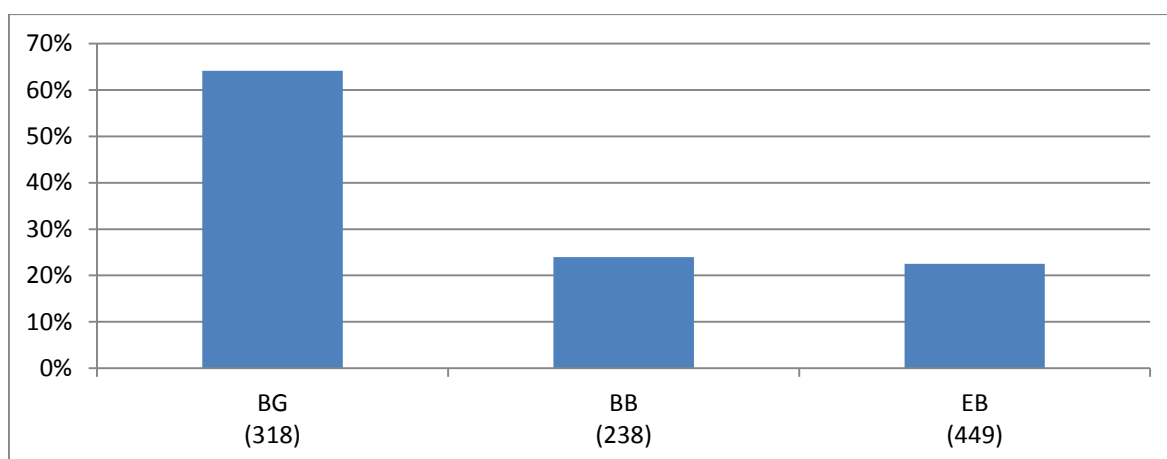
Tabelle 3 zeigt die Erlassentwürfe nach erstbehandelndem Rat. Der Ständerat wird von den Ratsleitungen häufiger als Erstrat bestimmt. Dies scheint auf die Veränderungsrate allerdings keine Auswirkungen zu haben, die Anteile an vom Parlament veränderten Geschäften sind praktisch identisch.

**Tabelle 3: Bundesrätliche Erlassentwürfe 2006-2014 nach Erstrat**

	Anzahl	Veränderungsquote
Ständerat	564	36,9%
Nationalrat	432	36,8%

In Abbildung 4 sind die Erlassentwürfe nach Erlassform aufgeschlüsselt. Es ist auf den ersten Blick zu sehen, dass Bundesgesetze deutlich häufiger vom Parlament verändert

werden als Bundesbeschlüsse (dem Referendum unterstehend) und Einfache Bundesbeschlüsse (nicht dem Referendum unterstehend).



**Abbildung 4: Anteil veränderter Erlassentwürfe des Bundesrats 2006-2014 nach Erlassform**

Anmerkungen: Anzahl Erlassentwürfe in Klammern. BG = Bundesgesetz; BB = Bundesbeschluss; EB = Einfacher Bundesbeschluss. Wegen sehr geringer Fallzahl nicht ausgewiesen sind Verordnungen der Bundesversammlung.

Im Vergleich mit der Referenzstudie von Jegher et al. (1996) ergeben sich einige interessante Unterschiede hinsichtlich der Veränderungsquote bundesrätlicher Erlassentwürfe. So wurden finanzpolitische Entwürfe (Finanzdepartement, Finanzkommissionen) in der aktuellen Untersuchungsperiode deutlich weniger oft verändert. Ebenfalls eine niedrigere Veränderungsquote weisen Geschäfte des Justizdepartements sowie der Sicherheitskommission auf. Häufiger verändert wurden hingegen Entwürfe aus dem UVEK sowie solche, die den KVF zugewiesen waren. Auch bei den Geschäften der Aussenpolitischen Kommissionen war die Veränderungsquote bei Jegher et al. (1996) mit acht Prozent noch geringer als im vorliegenden Untersuchungszeitraum. Einen Rückgang in der Veränderungsquote verzeichneten auch die Geschäfte der Behandlungskategorien I, II und IV.

## 4.2. Analyse: Erklärungsfaktoren für die Unterschiede in der Veränderungsquote

Die in Kapitel 4.1. dargestellten deskriptiven Befunde vermitteln einen ersten Überblick darüber, welche Erlassentwürfe am häufigsten durch die Bundesversammlung verändert werden. Mittels statistischer Auswertungen sollen nun noch detaillierter diejenigen Merkmale herausgearbeitet werden, welche die Veränderungswahrscheinlichkeit bundesrätlicher Erlassentwürfe erhöhen.

Zu diesem Zweck wurden Logit-Regressionen berechnet, wobei für die einzelnen Ausprägungen der unabhängigen Merkmale jeweils Dummy-Variablen verwendet wurden, welche dann der jeweiligen Referenzkategorie gegenübergestellt wurden. Die abhängige Variable nimmt den Wert 1 an, wenn ein Erlassentwurf vom Parlament verändert wurde und den Wert 0, wenn der Entwurf die parlamentarische Behandlung unverändert durchlief. Für die Logit-Regressionen wurde in der Regel jene Kategorie mit den meisten Fällen als Referenzkategorie verwendet. In denjenigen Fällen, bei denen sich inhaltlich eine andere Kategorie aufdrängte, ist dies entsprechend vermerkt. Auch hier wurde der reduzierte Datensatz verwendet, der nur jene Vorlagen umfasst, die abgelehnt oder auf die nicht eingetreten wurden.

Tabelle 4 zeigt die Effekte des jeweils für eine Vorlage zuständigen Departements auf die Veränderungswahrscheinlichkeit. Im Vergleich mit Geschäften des Finanzdepartements (Referenzkategorie) haben solche des Aussendepartements eine signifikant geringere Wahrscheinlichkeit, vom Parlament verändert zu werden. Hingegen ist diese Wahrscheinlichkeit für Vorlagen des Innen- und des Justizdepartements grösser. Auch Erlassentwürfe aus dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation werden eher verändert als Entwürfe, für die das Finanzdepartement zuständig ist.

**Tabelle 4: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe (Logit-Regression)**

Departement	
<i>(Ref.: EFD)</i>	
EDA	-0.77* (0.39)
EDI	0.56* (0.21)
EJPD	0.44* (0.21)
VBS	0.33 (0.30)
EVD/WBF	-0.14 (0.23)
UVEK	0.79** (0.23)
BK	0.18 (0.44)
McFadden R <sup>2</sup>	0.02
N	945

Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

Auch mit Blick auf die behandelnden Kommissionen (Tabelle 5) zeigt sich (verglichen mit den Geschäften der Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben), dass insbesondere ausserpolitische Vorlagen vom Parlament häufig unverändert verabschiedet werden. Auch von den Finanzkommissionen behandelte Erlassentwürfe weisen eine erhöhte Veränderungswahrscheinlichkeit auf. Dies gilt zudem für Geschäfte der Sicherheitskommissionen sowie für solche der Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur.

**Tabelle 5: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe (Logit-Regression)**

<b>Kommission</b>	
<i>(Ref.: WAK)</i>	
APK	-1.42*** (0.27)
WBK	-0.51* (0.26)
SGK	0.30 (0.34)
UREK	-0.46 (0.36)
SiK	-0.73* (0.30)
KVF	0.25 (0.30)
SPK	-0.26 (0.30)
RK	-0.01 (0.28)
FK	-1.45*** (0.28)
McFadden R <sup>2</sup>	0.06
N	932

Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern. GPK keine veränderten Entwürfe.

Als Nächstes geht es um den Einfluss der einer Vorlage zugeschriebenen Behandlungskategorie. Das Büro des Nationalrats legt jeweils vor einer Session fest, welche Geschäfte in welcher Kategorie behandelt werden. Dabei gilt die Faustregel, dass bedeutendere Geschäfte einer höheren und weniger bedeutende Geschäfte einer niedrigeren Kategorie zugeteilt werden.

Als Referenzkategorie wurde hier die höchste Kategorie verwendet, welche in der Praxis nur für die parlamentarische Behandlung von Volksinitiativen angewendet wird. Wie Ta-

belle 6 zeigt, haben Entwürfe der mittleren Kategorie (III resp. seit 2009 IIIa und IIIb) eine erhöhte Wahrscheinlichkeit, im Laufe der parlamentarischen Beratung, Veränderungen zu erfahren. Für die übrigen Kategorien ergeben sich keine signifikanten Koeffizienten.

**Tabelle 6: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe (Logit-Regression)**

Behandlungskategorie	
<i>(Ref.: I)</i>	
II	0.28 (0.44)
III	1.80*** (0.41)
IIIa	1.86*** (0.41)
IIIb	1.19** (0.42)
IV	-0.30 (0.48)
V	-0.64 (0.65)
McFadden R <sup>2</sup>	0.11
N	945

Anmerkung: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

Eine weitere Frage ist, ob es entscheidend ist, welchem der beiden eidgenössischen Räte eine Vorlage zuerst zugeteilt wird. Die Zahlen in Tabelle 7 zeigen, dass dies nicht der Fall ist. Für die Veränderungswahrscheinlichkeit eines Erlassentwurfs macht es keinen Unterschied, ob der National- oder der Ständerat als Erstrat bestimmt wird.



**Tabelle 7: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe (Logit-Regression)**

<b>Erstrat</b>	
<i>(Ref.: Nationalrat)</i>	
Ständerat	-0.03 (0.13)
McFadden R <sup>2</sup>	0.00
N	945

Anmerkung: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

Als letzte Variable in diesem Abschnitt wird die Erlassform betrachtet. Erlassentwürfe können die Gestalt von Bundesgesetzen, von Bundesbeschlüssen – diese unterstehen dem obligatorischen oder dem fakultativen Referendum – sowie von Einfachen Bundesbeschlüssen haben.<sup>1</sup> Wie die Ergebnisse in Tabelle 8 zeigen, ist die Wahrscheinlichkeit einer Veränderung bei Bundesgesetzen signifikant höher als bei Einfachen Bundesbeschlüssen. Hingegen besteht zwischen dem Bundesbeschluss und dem Einfachen Bundesbeschluss hinsichtlich der Veränderungswahrscheinlichkeit kein Unterschied.

**Tabelle 8: Veränderung bundesrätlicher Erlassentwürfe (Logit-Regression)**

<b>Erlassform</b>	
<i>(Ref.: Einfacher Bundesbeschluss)</i>	
Bundesgesetz	2.21*** (0.18)
Bundesbeschluss	0.12 (0.19)
McFadden R <sup>2</sup>	0.16
N	945

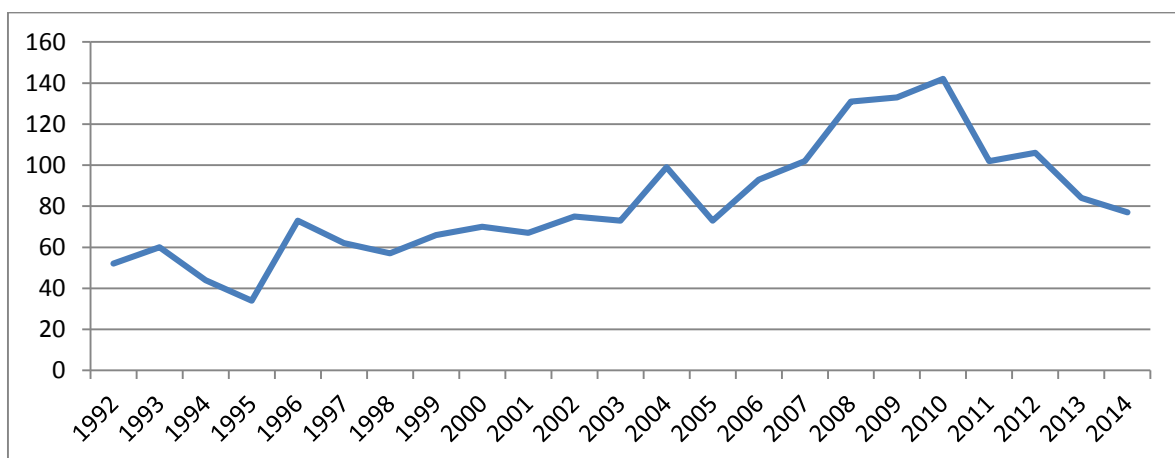
Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

<sup>1</sup> Ganz vereinzelt bestehen auch Verordnungen der Bundesversammlung. Im Untersuchungszeitraum beläuft sich ihre Zahl auf elf Verordnungen. Sie wurden in die empirischen Auswertungen nicht einbezogen.

## 5. Eigene Gesetzgebungstätigkeit der Bundesversammlung: die Parlamentarische Initiative

### 5.1. Deskriptive Befunde

Die Parlamentarische Initiative ist das stärkste Instrument, welches den Mitgliedern von National- und Ständerat zur Verfügung steht. Sie können damit einen Gesetzesentwurf ausarbeiten, theoretisch ohne auf Regierung und Verwaltung angewiesen zu sein (Graf et al. 2014). Das Instrument der Parlamentarischen Initiative erfreut sich in jüngerer Zeit bei den Parlamentsmitgliedern einer gestiegenen Beliebtheit. Bis zum Beginn der Nullerjahre lag der jährliche Durchschnittswert eingereicherter Parlamentarischer Initiativen noch bei ungefähr 60 (Schweizerische Bundesversammlung 2015)<sup>2</sup>. Diese Zahl ist mittlerweile deutlich höher, wobei sie bis 2010 kontinuierlich auf das Maximum von 142 Vorstössen stieg. Seither scheint der Trend wieder rückläufig zu sein (vgl. Abbildung 5).



**Abbildung 5: Parlamentarische Initiativen nach Jahr der Einreichung**

Quellen: Nussbaum (2010), Schweizerische Bundesversammlung (2015), eigene Datenerhebung.

Der kontinuierliche Zuwachs bis 2010 kann zumindest teilweise mit dem ausbleibenden Erfolg von Motionen erklärt werden (Graf 2007; Lüthi 2009; Müller 2007; Vallender 2002; vgl. aber auch bereits Graf 1991b). Nur ein sehr kleiner Teil der eingereichten Motionen

<sup>2</sup> Bis in die 1980er Jahre hinein lag die jährliche Anzahl Parlamentarischer Initiativen gar meist im einstelligen Bereich (Lamprecht 1989).

ist erfolgreich und der Bundesrat „erfüllt ihm [durch Motionen] erteilte Aufträge in der Regel nur noch dann, wenn sie ihm genehm sind“ (SPK NR 2007: 1460). Dies führte dazu, dass die Parlamentsmitglieder zunehmend zum Instrument der Parlamentarischen Initiative griffen, da bei diesen Vorstössen eine parlamentarische Kommission die Federführung innehat und damit die Kontrolle über Zeitplan und Ausgestaltung einer Vorlage beim Parlament selber liegt.

Etwas überraschend ist in diesem Licht, dass die jährliche Anzahl der Parlamentarischen Initiativen seit 2010 wieder abgenommen hat. Dies könnte zumindest teilweise eine – etwas verzögerte – Folge einer Revision des Parlamentsgesetzes im Jahr 2008 sein, mit welcher die Motion aufgewertet wurde. Dabei wurde der verbindliche Charakter der Motion betont und gestärkt, mit dem Ziel, den Bundesrat auf die durch Motionen erteilten Aufträge verpflichten zu können (SPK NR 2007). Diese These einer partiellen Rückkehr zur Motion wird zumindest teilweise dadurch gestützt, dass die Anzahl der Motionen in jüngerer Zeit zwar generell auch zurückging, dieser Rückgang jedoch in jenen Jahren geringer war, in denen die Parlamentarische Initiative stärker an Boden verlor – und umgekehrt (Schweizerische Bundesversammlung 2015).

Im Untersuchungszeitraum dieser Studie (2006–2014) wurden in den eidgenössischen Räten insgesamt 970 Parlamentarische Initiativen eingereicht. Parlamentarische Initiativen können von einem einzelnen Parlamentsmitglied, von einer Fraktion oder von einer Kommission eingereicht werden. Wie der Tabelle 9 zu entnehmen ist, wurden drei Viertel aller Initiativen von einer Einzelperson eingereicht, rund 15 Prozent stammten von einer Fraktion und jeder zehnte solche Vorstoss hatte die Form einer Kommissionsinitiative.

**Tabelle 9: Parlamentarische Initiativen 2006-2014 nach Art**

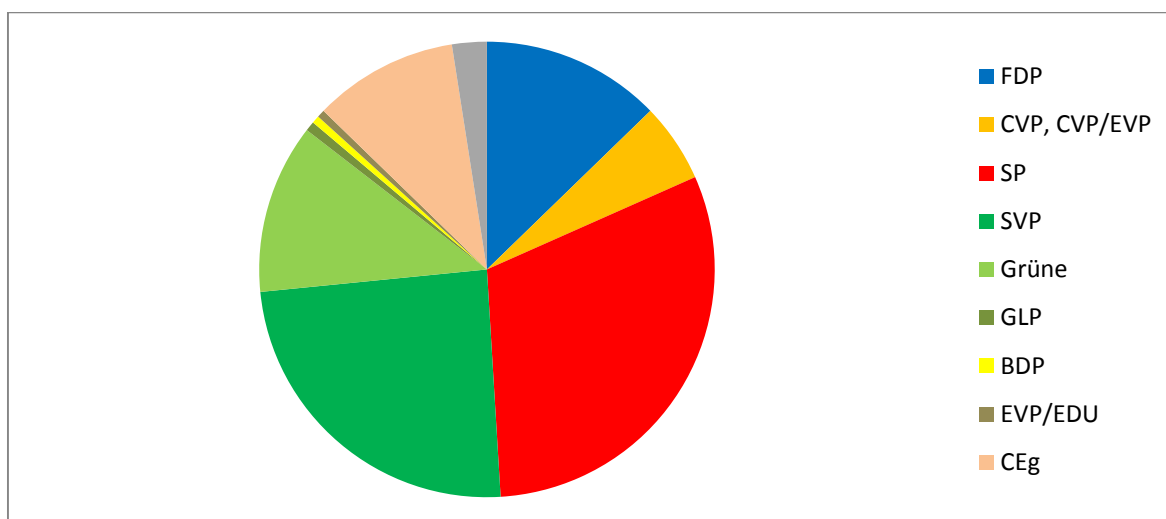
<b>Art</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil</b>
Einzelinitiative	730	75,3%
Fraktionsinitiative	142	14,6%
Kommissionsinitiative	98	10,1%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

Wie Tabelle 10 zeigt, waren die Mitglieder des Nationalrats weit aktiver als diejenigen des Ständerats, was die Einreichung Parlamentarischer Initiativen betrifft. Sie waren für neun von zehn dieser Vorstösse verantwortlich.

**Tabelle 10: Parlamentarische Initiativen 2006-2014 nach Rat des Einreichenden**

Rat	Anzahl	Anteil
Nationalrat	871	89,8%
Ständerat	99	10,2%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

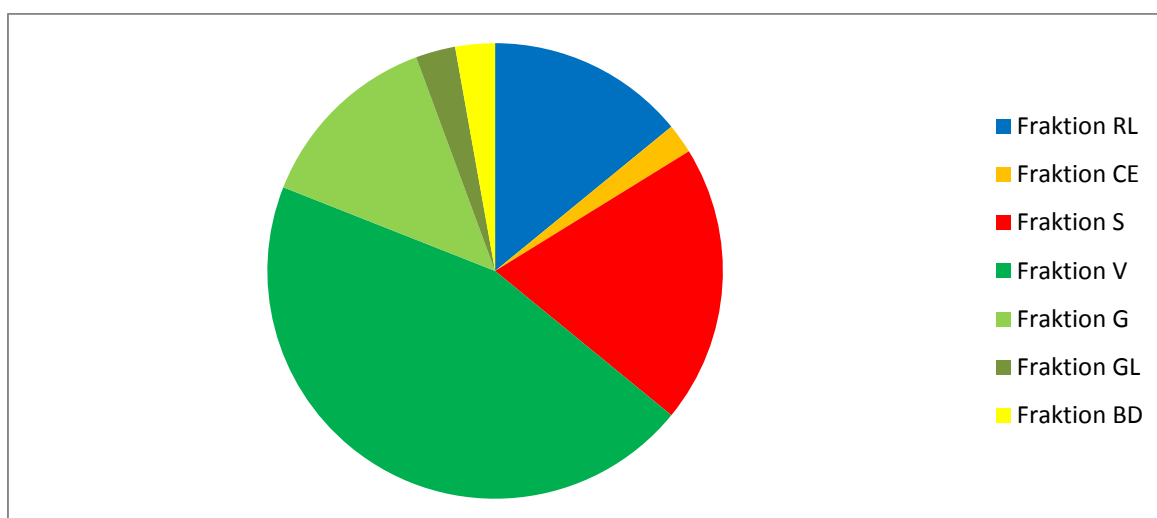
Abbildung 6 macht deutlich, wie sich die von einzelnen Ratsmitgliedern eingereichten Parlamentarischen Initiativen auf die Fraktionen verteilten. Für fast drei Viertel aller Einzelinitiativen waren die Parteien des linken (SP, Grüne) und des rechten Pols (SVP) verantwortlich, während die Mitglieder der Fraktionen, welche sich auf dem politischen Spektrum dazwischen befinden, deutlich weniger aktiv waren.



**Abbildung 6: Durch Einzelmitglieder eingereichte Parlamentarische Initiativen 2006-2014 nach Fraktion**

Anmerkungen: Total 970 Parlamentarische Initiativen. FDP = Fraktion FDP-Liberale; CVP = Christlichdemokratische Fraktion (bis 2007); CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion; GLP = Grünliberale Fraktion (ab 2011); BDP = Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei (ab 2009); EVP/EDU = EVP/EDU-Fraktion (bis 2007); CEg = Fraktion CVP/EVP/glp (2007-2011).

Aus Abbildung 7 wird ersichtlich, wie sich die als Fraktionsinitiativen eingereichten Parlamentarischen Initiativen auf die Fraktionen verteilten. Hier war die SVP mit Abstand am aktivsten, sie zeichnete für fast die Hälfte aller Vorstösse verantwortlich. Wiederum waren auch die linken Fraktionen aktiv, während die Fraktionen der der Mitteparteien weniger Parlamentarische Initiativen einreichten.



**Abbildung 7: Durch Fraktionen eingereichte Parlamentarische Initiativen 2006-2014 nach Fraktion**

Anmerkungen: Total 970 Parlamentarische Initiativen. FDP = Fraktion FDP-Liberale; CVP = Christlichdemokratische Fraktion (bis 2007); CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion; GLP = Grünliberale Fraktion (ab 2011); BDP = Fraktion der Bürgerlich-Demokratischen Partei (ab 2009); EVP/EDU = EVP/EDU-Fraktion (bis 2007); CEG = Fraktion CVP/EVP/glp (2007-2011).

Von den zwischen 2006 und 2014 eingereichten 970 Parlamentarischen Initiativen waren Ende 2014 mit 776 genau 80 Prozent erledigt, während insgesamt 194 noch nicht fertig behandelt waren (vgl. Tabelle 11).

**Tabelle 11: Parlamentarische Initiativen 2006-2014 nach Status**

Status	Anzahl	Anteil
erledigt	776	80,0%
hängig	194	20,0%
<b>Total</b>	<b>970</b>	<b>100%</b>

Im Folgenden werden die per Ende 2014 noch hängigen Parlamentarischen Initiativen nicht mehr berücksichtigt, im Fokus stehen die erledigten Vorstösse. Tabelle 12 zeigt, dass von den 776 erledigten Parlamentarischen Initiativen 98 zu einem Erlass führten, welcher am Ende auch angenommen wurde. Mehr als die Hälfte der Vorstösse scheiterten an der ersten Hürde, indem ihnen bereits in den Kommissionen die Zustimmung versagt blieb. Ein Fünftel der Parlamentarischen Initiativen wurde im Laufe der Behandlung zurückgezogen, sieben Prozent wurden abgeschrieben, etwa weil das Anliegen anderweitig berücksichtigt worden war oder weil das einreichende Parlamentsmitglied aus dem Rat ausschied, ohne dass der Vorstoss von einer anderen Person übernommen wurde. Zehn Parlamentarische Initiativen führten zwar zur Ausarbeitung eines Erlassentwurfs, auf den dann aber nicht eingetreten wurde oder der schliesslich abgelehnt wurde.

**Tabelle 12: Parlamentarische Initiativen  
2006-2014 nach Ergebnis**

<b>Ergebnis</b>	<b>Anzahl</b>	<b>Anteil</b>
keine Folge gegeben	457	58,9%
abgeschrieben	54	7,0%
zurückgezogen	157	20,2%
Nichteintreten/Ablehnung	10	1,3%
Erlass angenommen	98	12,6%
<b>Total</b>	<b>776</b>	<b>100%</b>

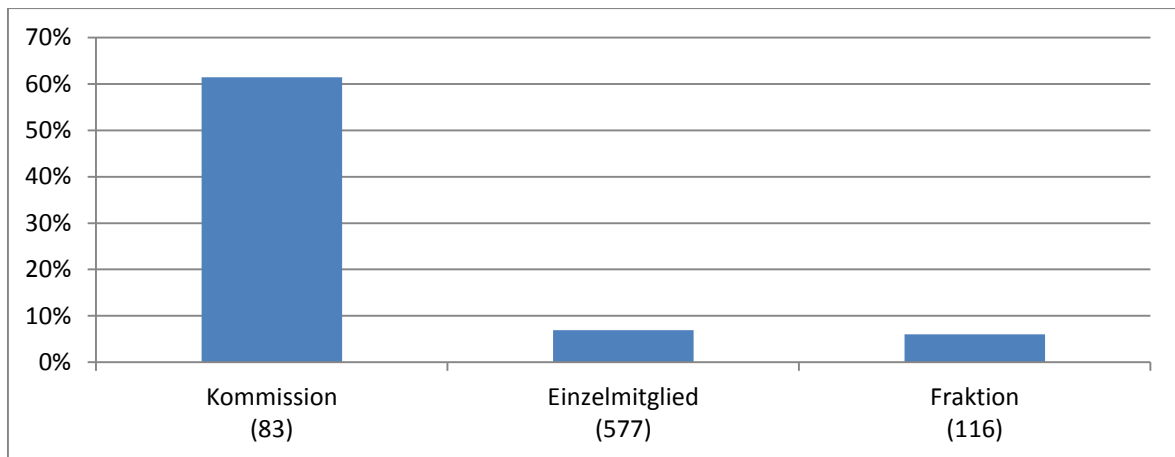
Anmerkung: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

Im Weiteren wird nun der direkte Erfolg<sup>3</sup> der Parlamentarischen Initiativen genauer betrachtet. Als Erfolg gilt, wenn eine Parlamentarische Initiative einen Erlass zur Folge hatte, welcher am Ende auch angenommen wurde. Im Untersuchungszeitraum, waren 98 Parlamentarische Initiativen erfolgreich. Darunter etwa einige, welche (indirekte) Gegenentwürfe zu Volksinitiativen einbrachten oder Reformen der eigenen Parlamentsorganisation forderten, wie z.B. die Aufhebung der Kommission für öffentliche Bauten oder die Einführung eines elektronisches Abstimmungssystems im Ständerat. Abbildung 8 zeigt den An-

---

<sup>3</sup> Eine Untersuchung möglicher indirekter Wirkungen wie etwa der anderweitigen (teilweisen) Erfüllung von Anliegen einer Parlamentarischen Initiative war im Rahmen dieser Studie nicht möglich.

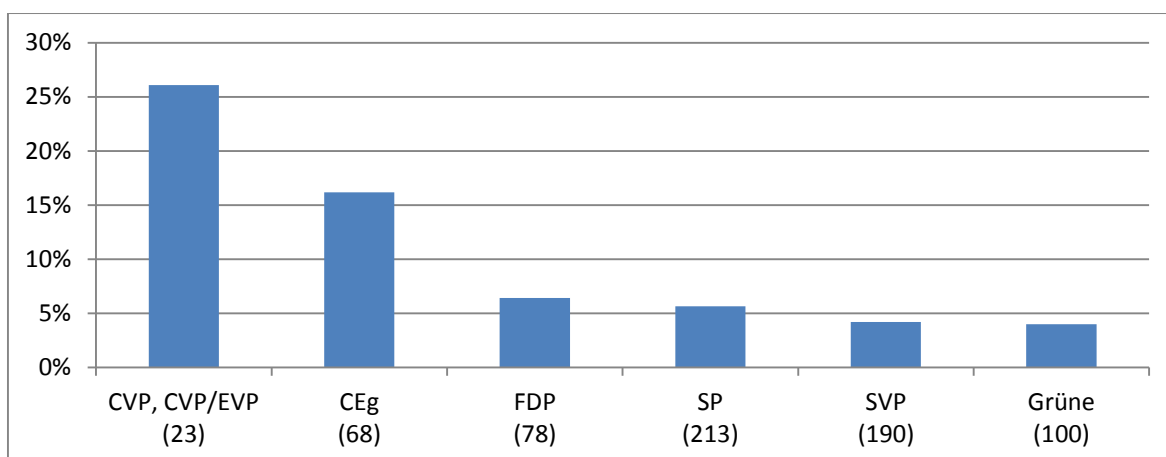
teil erfolgreicher Parlamentarischer Initiativen, aufgeschlüsselt nach Einzel-, Fraktions- und Kommissionsinitiativen. Letztere führten mit grossem Abstand am häufigsten zu einem Erlass.



**Abbildung 8: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006-2014 nach Art der Einreichung**

Anmerkung: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

Von Interesse ist auch die Frage, welche Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Initiativen am häufigsten erfolgreich waren. Wie Abbildung 9 zeigt, brachte die CVP je nach Fraktionszusammensetzung jede sechste oder sogar jede vierte Parlamentarische Initiative zum Erfolg. Die Erfolgsquoten aller anderen Fraktionen bewegten sich im Bereich von fünf Prozent. Berücksichtigt sind hier sowohl die Fraktionsinitiativen als auch die von einem Mitglied der jeweiligen Fraktion eingereichten Einzelinitiativen.

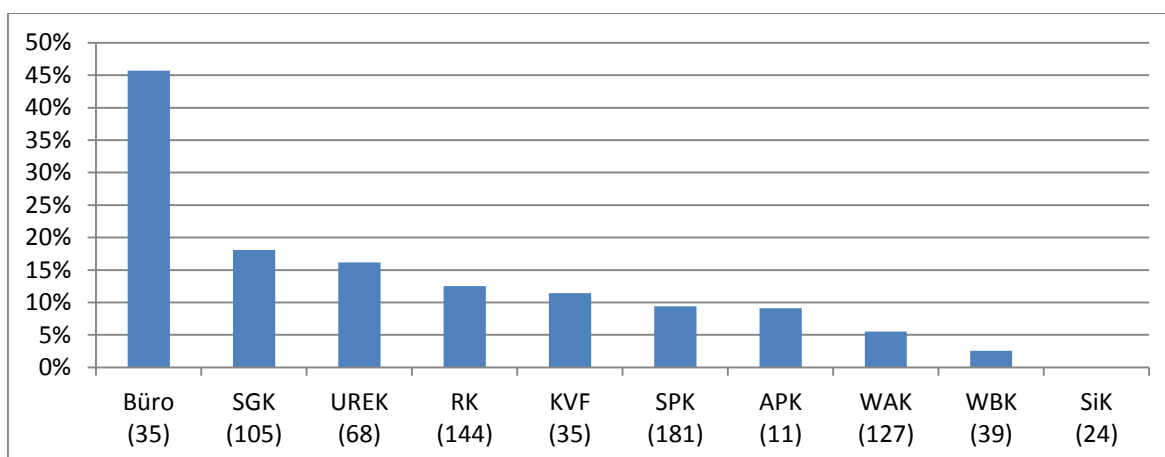


**Abbildung 9: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006-2014 nach Fraktion des Einreichenden**

Anmerkungen: Parlamentarische Initiativen (Einzel- und Fraktionsinitiativen) mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden. CVP = Christlichdemokratische Fraktion (bis 2007); CVP/EVP = Fraktion CVP/EVP (ab 2011); CEg = Fraktion CVP/EVP/glp (2007-2011); FDP = Fraktion FDP-Liberale; SP = Sozialdemokratische Fraktion; SVP = Fraktion der Schweizerischen Volkspartei; Grüne = Grüne Fraktion. Übrige Fraktionen und Fraktionslose sind wegen sehr geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen.

Was die Kommissionen betrifft, waren Parlamentarische Initiativen, die aus den beiden Ratsbüros stammten, deutlich am häufigsten erfolgreich, fast jede zweite führt zu einem Erlass (Abbildung 10). Immerhin zu etwas über 15 Prozent erfolgreich waren die Vorstösse aus den Kommissionen für Gesundheit und soziale Sicherheit sowie den Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie. Dagegen führten Parlamentarische Initiativen aus den Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben sowie den Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur kaum je zum Erfolg, solche aus den Sicherheitskommissionen im Untersuchungszeitraum sogar gar nie.

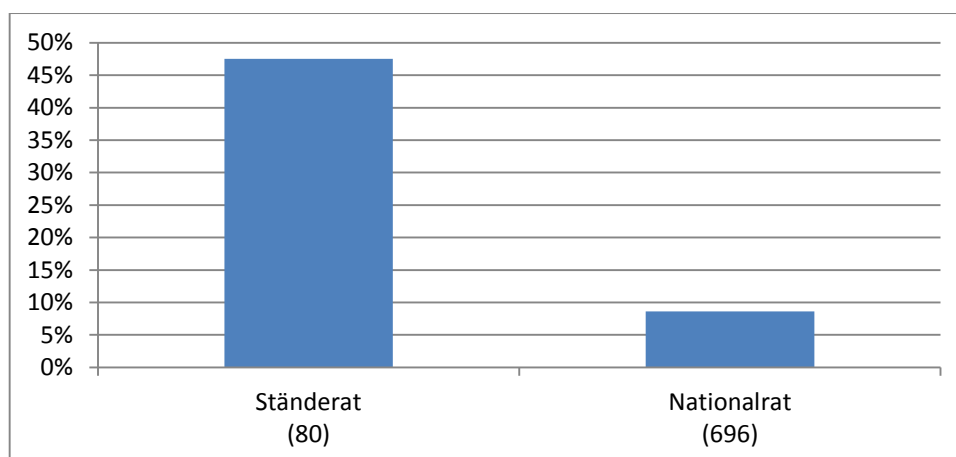




**Abbildung 10: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006-2014 nach Kommission**

Anmerkungen: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden. SGK = Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit; UREK = Kommissionen für Umwelt, Raumplanung und Energie; RK = Kommissionen für Rechtsfragen; KVF = Kommissionen für Verkehr und Fernmeldewesen; SPK = Staatspolitische Kommissionen; APK = Aussenpolitische Kommissionen; WAK = Kommissionen für Wirtschaft und Abgaben; WBK = Kommissionen für Wissenschaft, Bildung und Kultur; SiK = Sicherheitspolitische Kommissionen. Wegen sehr geringer Fallzahlen nicht ausgewiesen sind die FK (Finanzkommissionen), die GPK (Geschäftsprüfungskommissionen), die KöB (Kommissionen für öffentliche Bauten; SR bis 2008, NR bis 2011) sowie Spezialkommissionen.

Aufschlussreich ist zudem der Blick auf die Ratskammern: Im Nationalrat wurde zwar der Grossteil der Parlamentarischen Initiativen eingereicht, die Vorstösse aus dem Ständerat waren aber deutlich erfolgreicher. Fast jede zweite Parlamentarische Initiative aus dem Ständerat führte zu einem Erlass, aber nicht einmal jede zehnte aus dem Nationalrat.



**Abbildung 10: Erfolgsquote Parlamentarischer Initiativen 2006-2014 nach Rat der Einreichung**

Anmerkung: Parlamentarische Initiativen mit Einreichung zwischen 2006 und 2014, welche bis Ende 2014 erledigt wurden.

## 5.2. Analyse: Erklärungsfaktoren für den Erfolg und Misserfolg von Parlamentarischen Initiativen

In diesem Kapitel werden erste Erklärungen für den Erfolg oder Misserfolg Parlamentarischer Initiativen unterbreitet. Dabei bildet die Datengrundlage ebenfalls die in Tabelle 12 dargestellte Grundgesamtheit von 776 erledigten Parlamentarischen Initiativen. Die abhängige Variable wird hier operationalisiert durch den direkten Erfolg der Parlamentarischen Initiativen. Entstand aus einer Parlamentarischen Initiative am Ende ein Erlass, der dann auch angenommen wurde, nimmt die Variable den Wert 1 an. In allen anderen Fällen (keine Folge gegeben, Rückzug, Abschreibung, Ablehnung des Erlasses) hat die Variable den Wert 0.

Wie Tabelle 13 zu entnehmen ist, haben Parlamentarische Initiativen, welche von einer Kommission lanciert werden, eine signifikant höhere Erfolgswahrscheinlichkeit als von Einzelmitgliedern eingereichte Initiativen. Dieser Befund kann nicht überraschen, haben doch Kommissionsvorstösse bereits vor ihrer Einreichung eine Mehrheit in der Kommission erreicht und dadurch im Prinzip anschliessend eine Hürde weniger zu überspringen. Keine signifikanten Unterschiede bestehen zwischen Parlamentarischen Initiativen von Einzelmitgliedern und von Fraktionen.

**Tabelle 13: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)**

<b>Art der Einreichung</b>	
<i>(Ref.: Einzelmitglied)</i>	
Fraktion	-0.14 (0.42)
Kommission	3.06*** (0.28)
McFadden R <sup>2</sup>	0.23
N	776

Anmerkung: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

Wie erfolgreich sind die verschiedenen Fraktionen mit ihren Parlamentarischen Initiativen? Antworten auf diese Frage gibt Tabelle 14. Referenzkategorie ist die Sozialdemokratische Fraktion, welche im Untersuchungszeitraum am meisten Parlamentarische Initiativen einreichte. Berücksichtigt sind hier sowohl die Einzelinitiativen als auch die Fraktionsinitiativen.

**Tabelle 14: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)**

<b>Fraktion</b>	
<i>(Ref.: SP)</i>	
FDP	0.14 (0.55)
CVP, CVP/EVP	1.77** (0.56)
SVP	-0.31 (0.47)
Grüne	-0.36 (0.59)
CEg	1.17** (0.44)
McFadden R <sup>2</sup>	0.06
N	675

Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern. BDP nicht ausgewiesen (sehr kleine Fallzahl); GLP, EVP/EDU, Fraktionslose keine erfolgreichen Parlamentarischen Initiativen.

Es zeigt sich, dass die CVP signifikant erfolgreicher ist, wenn es um die Durchsetzung ihrer Anliegen mittels Parlamentarischer Initiativen geht. Dies gilt sowohl für die Perioden, in denen die CVP alleine oder zusammen mit der EVP eine Fraktion bildete, als auch für die Legislatur 2007-2011, während der auch die grünliberalen Parlamentsmitglieder in der entsprechenden CEG-Fraktion mitwirkten. Darin widerspiegelt sich die allgemein zentrale Rolle der CVP im Parlament, wenn es darum geht, Mehrheiten zustandezubringen.<sup>4</sup>

Im Hinblick auf die Legislativkommissionen der Räte bestehen nur geringe Unterschiede; es scheint für den Erfolg von untergeordneter Bedeutung zu sein, in welcher Kommission

<sup>4</sup> Nicht auszuschliessen sind unterschiedliche Strategien und Motive zwischen den Fraktionen, was die Einreichung von Parlamentarischen Initiativen betrifft. So kann nicht ausgeschlossen werden, dass etwa die Polparteien mit dem Ziel der eigenen Profilierung auch Vorstösse mit geringen Erfolgchancen einreichen, was die Erfolgswahrscheinlichkeit ihrer Initiativen insgesamt beeinträchtigen würde. Da aber ausschliesslich die CVP signifikante Werte aufweist, lässt die Erklärung mit deren zentraler Rolle als Medianpartei durchaus als plausibel erscheinen.

eine Parlamentarische Initiative eingereicht wird (Tabelle 15). Im Vergleich mit den Staatspolitischen Kommissionen (Referenzkategorie) sind einzig Parlamentarische Initiativen, welche in den Kommissionen für soziale Sicherheit und Gesundheit eingereicht werden, signifikant erfolgreicher.

**Tabelle 15: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)**

<b>Kommissionen</b>	
<i>(Ref.: SPK)</i>	
APK	-0.04 (1.08)
WBK	-1.37 (1.04)
SGK	0.76* (0.36)
UREK	0.62 (0.42)
KVF	0.22 (0.59)
WAK	-0.57 (0.46)
RK	0.32 (0.35)
Büro	2.09*** (0.42)
McFadden R <sup>2</sup>	0.07
N	748

Anmerkungen: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern. FK und GPK nicht ausgewiesen (sehr kleine Fallzahlen); SiK, KöB keine erfolgreichen Parlamentarischen Initiativen.

Eine klare Aussage kann hingegen im Hinblick auf Parlamentarische Initiativen aus den Büros der beiden Räte gemacht werden: Sie haben im Vergleich zu allen Kommissionen eine signifikant höhere Wahrscheinlichkeit, am Ende einen Erlass zur Folge zu haben.

Dies ist einerseits wohl damit zu erklären, dass viele dieser Anliegen weniger inhaltlicher Natur als vielmehr Änderungen von parlamentarischen Abläufen betreffen und tendenziell unbestritten sind. Andererseits sitzen in den Ratsbüros einflussreiche Mitglieder der Fraktionen, was die Mehrheitsfindung ebenfalls fördern könnte.

Tabelle 16 zeigt auf, dass Parlamentarische Initiativen, welche im Ständerat eingereicht werden, eine signifikant höhere Erfolgswahrscheinlichkeit aufweisen als solche aus dem Nationalrat. Wie bereits weiter oben aufgezeigt, werden in der grossen Kammer zwar viel mehr Parlamentarische Initiativen eingereicht, ihre Aussicht auf Erfolg ist jedoch klar geringer.

**Tabelle 16: Erfolg Parlamentarischer Initiativen (Logit-Regression)**

<b>Rat der Einreichung</b>	
<i>(Ref.: Nationalrat)</i>	
Ständerat	2.26*** (0.26)
McFadden R <sup>2</sup>	0.12
N	776

Anmerkung: \*p<0.05, \*\*p<0.01, \*\*\*p<0.001; nicht standardisierte Koeffizienten, Standardfehler in Klammern.

## 6. Zusammenfassung und Fazit

Den Ausgangspunkt der Studie bildet eine der zentralen Fragen der Parlaments- und Regierungsforschung: Ist die schweizerische Bundesversammlung (National- und Ständerat) als Milizparlament zu Beginn des 21. Jahrhunderts noch in der Lage, die Kernfunktion der Gesetzgebung gegenüber der Regierung aktiv wahrzunehmen und eigene Vorschläge einzubringen oder folgt sie kritiklos den Entwürfen von Bundesrat und Verwaltung?

Die Datengrundlage der Erhebung bilden alle 996 vom Bundesrat stammenden Vorlagen, welche im Zeitraum von 2006 bis 2014 im Parlament erledigt wurden. Ein erster Blick auf die Ergebnisse lässt zunächst vermuten, dass in den letzten Jahrzehnten in Bezug auf die Einflussnahme des Parlaments auf die Gesetzgebung hohe Stabilität herrscht. So liegt der Anteil der Vorlagen, welche im parlamentarischen Prozess keine Veränderung erfahren, bei ungefähr 58 Prozent. Dieser Anteil liegt im selben Rahmen wie in den Untersuchungen der beiden letzten Jahrzehnte (Jegher 1999; Jegher et al. 1996; Schwarz et al. 2011). Dass dieser Wert seit Beginn der 1990er Jahre so stabil geblieben ist, scheint zunächst aufgrund der gestiegenen Zahl der Geschäfte und der zunehmenden Komplexität der Vorlagen bemerkenswert.

Trotzdem wäre vor dem Hintergrund der institutionellen Stärkung der eidgenössischen Räte in den letzten beiden Jahrzehnten (Lüthi 2014; Vatter 2014: 264ff.) anzunehmen, dass das Parlament in jüngster Zeit auch prozentual häufiger in die Vorlagen des Bundesrates eingreift. Insbesondere mit der Einführung ständiger parlamentarischer Kommissionen sowie der Modernisierung des Parlamentsrechts auf Verfassungs- und Gesetzesstufe scheint es plausibel, dass die Bundesversammlung ihre Gesetzgebungskompetenzen wirkungsvoller als früher ausübt. Begünstigend sollten sich zudem auch die je nach Thema wenig voraussehbaren Mehrheitsverhältnisse im Parlament auswirken. Tatsächlich zeigen die empirischen Befunde denn auch, dass in ausgewählten Feldern der Innenpolitik die Einflussnahme des Parlaments hoch ist. So erfahren Vorlagen, die aus dem Departement für Umwelt, Verkehr, Energie und Kommunikation sowie aus dem Departement

des Innern stammen, in der neuesten Zeit in über 40 Prozent der Fälle eine Veränderung durch die Legislative.

Dieser Stärkung der Legislative läuft allerdings mit der zunehmenden Globalisierung und der fortschreitenden europäischen Integration ein anderer Trend entgegen. So fällt ein immer grösserer Anteil der Gesetzgebung in den Bereich des internationalen Rechts, wo das Parlament trotz Ausbau seiner Mitwirkungsrechte in der Aussenpolitik nur über beschränkte Einflussmöglichkeiten verfügt und damit auch der Anteil der Letztentscheidungen durch den Bundesrat gewachsen ist (Linder et al. 2009; Sciarini et al. 2002). Bei diesen Vorlagen ist es für das Parlament schwierig oder häufig sogar unmöglich, Veränderungen vorzunehmen. Dies widerspiegelt sich auch in den vorliegenden Ergebnissen: Erlassentwürfe aus dem Bereich der Aussenpolitik haben eine zwar gegenüber früheren Perioden leicht erhöhte, aber trotzdem immer noch geringe Wahrscheinlichkeit, im Laufe der parlamentarischen Behandlung verändert zu werden. So liegt der Anteil der unveränderten Geschäfte aus dem Departement für auswärtige Angelegenheiten bei über 80 Prozent. Dieser Befund bestätigt die Beobachtung von Linder (2012, 2014), welcher einerseits einen steigenden Einfluss des Bundesrats im internationalen Recht und in der Aussenpolitik, andererseits ein stärkeres Parlament in der innenpolitisch relevanten nationalen Gesetzgebung festgestellt hat.

Gerade in Konfliktsituationen mit der Regierung bildet die Parlamentarische Initiative eine der wichtigsten Einflussmöglichkeiten in der Hand der Legislative. Mit diesem Instrument kann ein Ratsmitglied den Entwurf zu einem Erlass der Bundesversammlung einreichen oder anregen. In den Jahren 2006 bis 2014 wurden im Bundesparlament 970 Parlamentarische Initiativen eingereicht, der grösste Teil davon im Nationalrat. Besonders aktiv sind dabei die Fraktionen der Polparteien SP und SVP, während am erfolgreichsten die Fraktion der CVP ist. Dieses Resultat mag nicht allzu stark überraschen, gilt doch die CVP aufgrund ihrer Mitteposition und ihrer überdurchschnittlichen Koalitionsmöglichkeiten als Partei mit der höchsten Erfolgsquote im Parlament. Die durchgeführten statistischen Auswertungen zeigen dabei, dass Parlamentarische Initiativen dann eine besonders hohe Erfolgswahrscheinlichkeit haben, wenn sie von einer Kommission eingereicht werden, wenn sie aus der CVP-Fraktion stammen, wenn sie von den Ratsbüros behandelt werden und



wenn sie aus dem Ständerat stammen. Demgegenüber sind Einzel- und Fraktionsinitiativen sowie überhaupt Initiativen aus allen anderen Fraktionen kaum erfolgreich. Obwohl insgesamt der direkte Erfolg Parlamentarischer Initiativen mit 12,6 Prozent relativ gering ist, sind ihre indirekten Wirkungen nicht zu unterschätzen. So werden Bundesrat und Verwaltung oft erst durch diese Vorstösse im Parlament auf bestimmte Themen aufmerksam gemacht, womit ihnen auch eine wichtige Agenda-Setting-Funktion zukommt.

## **Literaturverzeichnis**

- Burri, Boris, 2007: Statistik über die Erlasse der Bundesversammlung. In: LeGes 18(2): 319–326.
- Golder, Lukas / Longchamp, Claude / Imfeld, Martina / Tschöpe, Stephan / Kocher, Jonas P., 2011: Mehr Drohposition als Opposition. Konstruktive Wirkung des Parlaments im Rahmen der Gesetzgebungsfunktion 2000-2010. Bern, gfs bern.
- Graf, Martin, 1991a: Parlamentsreform und Gesetzgebungsverfahren. In: LeGes 2(3): 11–40.
- Graf, Martin, 1991b: Motion und parlamentarische Initiative. Untersuchungen zu ihrer Handhabung und politischen Funktion. In: Parlamentsdienste (Hrsg.): Das Parlament – Oberste Gewalt des Bundes? Festschrift der Bundesversammlung zur 700-Jahr-Feier der Eidgenossenschaft. Bern/Stuttgart, Haupt: 203–221.
- Graf, Martin, 2007: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 10(3): 10–13.
- Graf, Martin / Theler, Cornelia / von Wyss, Moritz, 2014: Parlamentsrecht und Parlamentspraxis der Schweizerischen Bundesversammlung. Kommentar zum Parlamentsgesetz (ParlG) vom 13. Dezember 2002. Basel, Helbing Lichtenhahn.
- Jegher, Annina, 1999: Bundesversammlung und Gesetzgebung: Der Einfluss von institutionellen, politischen und inhaltlichen Faktoren auf die Gesetzgebungstätigkeit der Eidgenössischen Räte. Bern/Stuttgart, Haupt.
- Jegher, Annina / Lanfranchi, Priska / Linder, Wolf, 1996: Der Einfluss von National- und Ständerat auf den Gesetzgebungsprozess: Eine Analyse quantitativer und qualitativer Aspekte der parlamentarischen Gesetzgebungstätigkeit in der 44. Legislaturperiode (1991-95). Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Kriesi, Hanspeter, 2001: The Federal Parliament: The Limits of Institutional Reform. In: West European Politics 24(2): 59–76.
- Lamprecht, Andrae, 1989: Die parlamentarische Initiative im Bund. Basel, Helbing & Lichtenhahn.

- Linder, Wolf / Hümbelin, Oliver / Sutter, Michael, 2009: Die Entwicklung der eidgenössischen Gesetzgebungstätigkeit 1983-2007: Eine quantitative Analyse. Bern, Institut für Politikwissenschaft, Universität Bern.
- Linder, Wolf, 2012: Schweizerische Demokratie. Institutionen – Prozesse – Perspektiven. Bern/Stuttgart/Wien, Haupt.
- Linder, Wolf, 2014: Swiss Legislation in the Era of Globalisation: A Quantitative Assessment of Federal Legislation (1983-2007). In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 20(2): 223–231.
- Lüthi, Ruth, 1997: Die Legislativkommissionen der Schweizerischen Bundesversammlung. Institutionelle Veränderungen und das Verhalten von Parlamentsmitgliedern. Bern, Haupt.
- Lüthi, Ruth, 2006: Das Parlament. In: Klöti, Ulrich / Knoepfel, Peter / Kriesi, Hanspeter / Linder, Wolf / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik, 4. Auflage. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung: 125–149.
- Lüthi, Ruth, 2009: Im Spannungsfeld zwischen Verwaltung und Politik: Erfahrungen aus der Erarbeitung von Erlassentwürfen durch parlamentarische Kommissionen. In: Le-Ges 20(3): 363–374.
- Lüthi, Ruth, 2014: Das Parlament. In: Knoepfel, Peter / Papadopoulos, Yannis / Sciarini, Pascal / Vatter, Adrian / Häusermann, Silja (Hrsg.): Handbuch der Schweizer Politik, 5. Auflage. Zürich, Verlag Neue Zürcher Zeitung: 169–192.
- Müller, Georg, 2007: Das Parlament als kreativer Gesetzgeber? Möglichkeiten und Grenzen der Motion, der parlamentarischen Initiative und der Abänderung von Regierungsentwürfen. In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 10(3): 4–6.
- Nussbaum, Pascal, 2010: Die parlamentarische Initiative beim Bund. Eine Nutzungsanalyse. Lizentiatsarbeit, Universität Bern.
- Rhinow, René / Graf, Martin, 2011: Auswirkungen der Totalrevision der Bundesverfassung auf das Parlament. In: Parlament, Mitteilungsblatt der Schweizerischen Gesellschaft für Parlamentsfragen 14(1): 9–11.
- Schwarz, Daniel / Bächtiger, André / Lutz, Georg, 2011: Switzerland: Agenda-Setting Power of the Government in a Separation-of-Powers Framework. In: Rasch, Björn E. /

- Tsebelis George (Hrsg.): The Role of Governments in Legislative Agenda Setting. Oxon/New York, Routledge: 127–143.
- Schweizerische Bundesversammlung, 2015. Nationalrat/Ständerat: eingereichte Vorstösse, parlamentarische Initiativen sowie Fragestunden im Nationalrat ab 1995. <http://www.parlament.ch/d/dokumentation/statistiken/Seiten/parl-vorstoesse-initiativen-fragestunden.aspx> (Stand 19.05.15).
- Sciarini, Pascal / Nicolet, Sarah/Fischer, Alex, 2002: L'impact de l'internationalisation sur les processus de décision en Suisse: Une analyse quantitative des actes législatifs 1995-1999. In: Schweizerische Zeitschrift für Politikwissenschaft 8(3-4): 1–34.
- SPK NR, 2015: 06.413. Parlamentarische Initiative. Verbindliche Wirkung der Motion. Bericht der Staatspolitischen Kommission des Nationalrates vom 12. Januar 2007. BBl 1457–1462.
- Vallender, Dorle, 2002: Die Rolle der Bundesversammlung bei der Gesetzgebung – Emanzipationstendenzen. In: LeGes 13(3): 49–58.
- Vatter, Adrian, 2014: Das politische System der Schweiz. Baden-Baden: Nomos.
- von Wyss, Moritz, 2002: Gesetzesformulierung oder Gesetzesabsegnung durch das Parlament? In: LeGes 13(3): 59–65.
- Zehnder, Ernst, 1988: Die Gesetzesüberprüfung durch die schweizerische Bundesversammlung: Untersuchung der parlamentarischen Veränderungen von Vorlagen des Bundesrates in der Legislaturperiode 1971-1975. Entlebuch, Huber.